

Demographisierung: Bewältigungsform von Krisen der "zweiten" Natur des Menschen?

Sackmann, Reinhold; Bartl, Walter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sackmann, R., & Bartl, W. (2008). Demographisierung: Bewältigungsform von Krisen der "zweiten" Natur des Menschen? In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006. Teilbd. 1 u. 2* (S. 2627-2642). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-151743>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Demographisierung: Bewältigungsform von Krisen der »zweiten« Natur des Menschen?

Reinhold Sackmann und Walter Bartl

Einleitung

In der FAZ vom 28.8.2006 findet sich ein zweiseitiges Streitgespräch zwischen dem Demographen Herwig Birg und dem Berater Albrecht Müller, die Skylla und Charybdis einer Demographisierung des öffentlichen Diskurses markieren¹: Auf der einen Seite Birg, der trotz einer Datenbeschreibung eines demographischen Problems, bezüglich der Problemlösung nur sagen kann, dass er keine Lösung sieht, allenfalls die (etwas illusionäre) Vorstellung einer positiven Diskriminierung von Frauen mit Kindern bei Einstellungen. Auf der anderen Seite der Reformskeptiker Müller, der nur in der Arbeitslosigkeit, nicht in der Demographie ein Problem sieht, das durch mehr Optimismus und mehr Ausgaben gelöst werden könne. Der Skylla des Problems ohne Lösung steht die Charybdis des treuen Optimismus gegenüber. Wir wollen im Folgenden versuchen, zwischen diesen beiden Extremen ein realistisches Analysemodell von Demographisierung als Bewältigungsform von Krisen der zweiten Natur des Menschen zu entwickeln. Vorab sei gesagt, dass es sich um konzeptionelle Überlegungen zu einem neuen Projekt handelt. Inwieweit es sich in der Empirie bewährt, können wir Ihnen erst beim nächsten Kongress für Soziologie berichten.

Unter der Demographisierung eines sozialen Problems wird üblicherweise die Ausweisung eines durch soziale Konflikte erzeugten Problems als demographisch erzeugtes und demographisch bewältigbares Problem verstanden.

Modell Demographisierung

Wenn man ein Modell der Demographisierung erstellen möchte, lohnt es sich, etwas genauer den Vorgang der Formulierung eines Problemes anzuschauen, der unter anderem im symbolischen Interaktionismus unter dem Stichwort »Definition

¹ »Demographie. Ist Deutschland noch zu retten?« F.A.Z., 28.08.2006, Nr. 199, S. 32.

der Situation« (vgl. Esser 1996; Helle 2001; Mead 1987) behandelt wurde. In der Soziologie abweichenden Verhaltens gibt es eine sich über mehrere Jahrzehnte erstreckende Debatte zur Natur sozialer Probleme (Abbott 2001: 60ff.; Albrecht 1990; Albrecht/Groenemeyer/Stallberg 1999; Haferkamp 1987; vgl. Kitsuse/Spector 1973; Stallberg/Springer 1983). In der ursprünglichen pragmatistischen Version der Definition eines Problems (Mead 1987) wird davon ausgegangen, dass der Akteur mit einem Problem konfrontiert wird, das er lösen möchte. In seine Definition des Problems geht der Versuch ein, dieses zu lösen. Weil Wahrheit hier nicht in der Abbildung der Realität besteht, sondern in der kreativen Schaffung einer neuen Realität, gehen in dieses Modell konstruktivistische Züge ein, die von vielen Autoren aber in der Folge überakzentuiert wurden. Betrachtet man das Modell von Mead etwas genauer, so stellt man fest, dass die »konstruktivistische« Komponente nur ein Element dieser Theorie ist:

»Die Wahrheit eines Urteils, welches die Lösung des Problems repräsentiert, beruht auf der Übereinstimmung seiner Aussage mit dem, dessen Gültigkeit nicht problematisch ist. Diese These hat verschiedene Implikationen. Eine davon ist, dass es so etwas wie »Wahrheit an sich« nicht gibt. Wahrheit besteht immer nur relativ zu der problematischen Situation.« (ebd.: 189)

Im radikalen Konstruktivismus wurde aus dieser Nicht-Existenz einer »objektiven Natur der Dinge« die Konsequenz einer weitreichenden Entkopplung der subjektiven Konstruktion gegenüber dem Objekt gezogen. Diese überakzentuierte »Beliebigkeit« der Weltkonstruktionen findet bei Mead allerdings ihre Grenzen in der Handlungsbedeutung dieser Konstruktionen: »Wahrheit ist demnach gleichbedeutend mit der Lösung des Problems. Aber das Urteil muß entweder wahr oder falsch sein, denn das Problem ist entweder gelöst oder es ist nicht gelöst. In diesem Sinne wird aus einem Urteil eine Aussage« (ebd.: 194). Die Problemdiagnose, die hier als ein wesentliches Element wissenschaftlicher und alltagswissenschaftlicher Geisttätigkeit angesehen wird, dient also einer Intervention in der Praxis, die nach Möglichkeit ein Problem lösen sollte, bzw. mit der Problemdiagnose wird behauptet, Ansätze zu einer Problemlösung zu haben. »Wahrheit drückt ein Verhältnis zwischen dem Urteil und der Realität aus. (...) Das Urteil bringt die Therapie mit sich« (ebd.: 204). Die Theorie der »Definition des Problems« geht also in seiner pragmatistischen Variante davon aus, dass die Vielfalt möglicher Problemsichten sich auch dadurch reduziert, dass sich diese unterschiedlich gut in ihrer Problemlösungskapazität bewähren. (Neue, immer vorläufige) Wahrheit entsteht hier durch Handlungen.

Für die Analyse von sozialen Problemen, so auch der Demographisierung von sozialen Problemen, ist es sinnvoll, drei Elemente analytisch zu unterscheiden: die »objektive« Natur des Problems; den Akt der Problematisierung und den Akt der Problemlösung (vgl. Stallberg/Springer 1983: 25). Weil es sich um umstrittene und auch bewertende Akte der Interpretation sozialer Welt handelt, gibt es nicht eine

Sicht des Problems (weder seiner »objektiven« Natur, noch seiner Darstellung, noch seiner Lösung), Akteure konkurrieren um die Deutung und Lösung des Problems. Der Forscher kann hier einerseits rekonstruktiv die Sichtweisen der Akteure wiedergeben, sollte sie – falls möglich – allerdings auf ihre Stichhaltigkeit hin prüfen. In handlungstheoretischer Sicht wollen wir die Verbindung von »objektiver« Natur des Problems und seiner Problematisierung als »Herausforderung« (challenge) bezeichnen, die Akte der Problemlösung als »Bewältigungshandeln« (response). In sozialen Systemen wird man weiterhin eine makro- und eine mikrosoziologische Ebene unterscheiden.

Herausforderung (challenge)				Bewältigungshandeln (response)	
»Objektive« Natur des Problems		Akt der Problematisierung		Akt der Problemlösung	
Makroebene	Mikroebene	Makroebene	Mikroebene	Makroebene	Mikroebene
Gesellschaftliche Ursache des Problems	Individuelle/organisatorische Ursache von einem Problem	Gesellschaftliches Agenda setting	Individuelles/organisatorisches Betreiben einer Problematisierung	Institutionelle Problemlösung	Individuelle/organisatorische Problemlösung

Abbildung 1: Analysemodell sozialer Probleme

Thesen zur Demographisierung

Demographisierung weist innerhalb der Thematisierung von sozialen Problemen Besonderheiten auf, die sich innerhalb des Gegensatzes von Natur und zweiter Natur des Menschen beschreiben lassen. Als »Natur« des Menschen werden hier Sachverhalte bezeichnet, die aufgrund ihres biologischen Ursprungs einer menschlichen Gestaltung nur schwer zugänglich sind. Es gehört zu den Grundwidersprüchen der Moderne, dass einige Sachverhalte eine Grenze der gesellschaftlichen Herstellung von Wirklichkeit darstellen. Beispielhaft sei hier nur auf Tod, Geschlecht und Begabung hingewiesen. Im Prozess der Rationalisierung, der auch eine

zunehmende Naturbeherrschung umfasst, werden die Bereiche »reiner Natur« zwar zurückgedrängt, sie bleiben aber vielfältig relevant. Eine Eigenschaft von naturalisierenden Beschreibungen und Erklärungen von Gesellschaft ist ihre leichte Verständlichkeit.

Als »zweite Natur« des Menschen werden Berger und Luckmann (2001), Marx und Durkheim folgend institutionelle Strukturen bezeichnet, die zwar gesellschaftlich geschaffen, aber doch aufgrund ihrer starken institutionellen Verankerung kaum änderbar sind. Sie folgen einer schwer gestaltbaren Eigenlogik, deshalb münden gesellschaftliche Systeme immer wieder in krisenhaften Situationen, die als Probleme bezeichnet werden können. Institutionelle Beschreibungen und Erklärungen von Gesellschaft sind in der Regel in der modernen Gesellschaft aufgrund der Ausdifferenzierung von Teilsystemen komplex und schwer verständlich.

Aus diesem Sachverhalt lassen sich drei Thesen zur Demographisierung sozialer Probleme ableiten:

These 1 (»objektive« Natur des Problems):

Immer wenn institutionelle Strukturen im politischen System in problematische (Inflations-)Krisen geraten, wird die Neigung zu Demographisierung steigen.

Das politische Teilsystem, in dem in der Moderne die Gestaltbarkeit und Gestaltungsnotwendigkeit gesellschaftlicher Systeme institutionalisiert ist, ist dabei besonders anfällig für Inflationskrisen der Macht (vgl. Parsons 1980). Danach steigt politische Macht mit der Einsammlung von kollektiven Verhaltensabsichten, deren Koordinierung und Unterstützung versprochen wird. Sie wird krisenhaft inflationär, wenn die im politischen Prozess eingesammelten Ansprüche an das Kollektiv seine Realisierung immer mehr übersteigen. »Grenzen der Machbarkeit« werden erreicht, der Verweis auf Natur ist dabei eine mögliche Option für politische Akteure zur Beschreibung dieses Prozesses.

These 2 (Problematisierung):

Die Demographisierung eines sozialen Problems setzt sich immer dann gegen alternative Problematisierungen durch, wenn die alternativen Problematisierungen an Umsetzungsproblemen gescheitert sind.

Für eine Demographisierung eines sozialen Problems spricht, dass es fast alle von Cobb und Elder (1972) aufgelisteten Merkmale für durchsetzungsfähige Agendas aufweist: sie ist unspezifisch in der Problemdefinition; sie kann auf bedeutsame langfristige Konsequenzen hinweisen und sie weist als Erklärung nur einen geringen

Komplexitätsgrad auf. Gegen eine Demographisierung von sozialen Problemen spricht, dass es nur eine geringe Anzahl von Personen und Organisationen gibt, die ressourcenstark Demographie als einziges Interesse verfolgen. Demographie ist deshalb ein klassisches Huckepackthema, das von anderen Interessenten aufgegriffen wird, wenn andere Thematisierungen versagen.

These 3 (Problemlösung):

Immer wenn die Demographisierung eines sozialen Problems erfolgreich bei der gesellschaftlichen Problemdefinition war, werden zielführende Interventionsansätze außerhalb der Demographie angewandt werden.

In der Demographie ist ein beeindruckendes Arsenal zur statistischen Beschreibung von Realität entwickelt worden, das lediglich im Bereich der Fertilität geschlossene, überwiegend sozialwissenschaftliche Wissensbestände zu theoretischer Erklärung und praktischer Intervention enthält. Der Bereich der »Folgen« demographischer Prozesse ist demgegenüber bisher unterentwickelt in der wissenschaftlichen Disziplin Demographie, weswegen sie hier auf den Import fachfremden Wissens angewiesen ist. Abbott (1988) konnte zeigen, dass viele Professionen in der Vergangenheit – ähnlich wie die Demographie heute – große Problemdefinitionsbereiche »erobern« konnten, diese aber aufgrund mangelnder Interventionselemente nicht lange für sich behaupten konnten.

Die angesprochenen Thesen sind bisher noch nicht systematisch geprüft worden, wir möchten deshalb kurz ein Tableau der Formen der Demographisierung geben und einen Fall danach etwas genauer darstellen.

»Objektive« Natur des Problems	Akt der Problematisierung	Akt der Problemlösung
Makroebene	Makroebene	Makroebene
Schrumpfende Stadt	Stadt: Demographie vs. Finanzen	Stadt: z.B. Privatisierung
Rentenprobleme	Rente: Demographie vs. Mangelnde Arbeit	Rente: z.B. Arbeitszeitverlängerung
Geburtenrückgang	Geburten: Demographie vs. Wert	Geburten: z.B. Vereinbarkeit
Innovationsschwäche	Innovation: Demographie vs. Technologie	Innovation: z.B. Bildung

Abbildung 2: Formen der Demographisierung

»Schrumpfende Städte« als Demographisierung der Kommunalpolitik

Das Demographisierungsmodell soll am Beispiel der Kommunalpolitik speziell der Institution der kommunalen Daseinsvorsorge überprüft werden.

Für die Überprüfung der These 1 (»objektive« Natur des Problems) ist zunächst zu klären, was hier mit einer Krise der kommunalen Daseinsvorsorge gemeint ist. Eine Krise wird allgemein ausgelöst a) durch einen rapiden Ressourcenverfall, der das eingelebte Anspruchsniveau – in diesem Fall der Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen – gefährdet oder b) durch einen Anstieg des Anspruchsniveaus bei gleich bleibenden oder diskontinuierlichen Ressourcen (vgl. Elder/Caspi 1990).

Inwiefern kann man bezüglich der kommunalen Daseinsvorsorge von einer Krise sprechen?

Die Ansprüche an das Niveau kommunaler Daseinsvorsorge sind in den letzten Jahren teilweise durch Aufgabenübertragung von Bund und Ländern gewachsen, teilweise aber auch durch Bedarfszunahmen in der Bevölkerung. Gleichzeitig sind die verfügbaren Ressourcen der Kommunen gesunken (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2005). Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Entwicklung der Kassenkredite der Kommunen wieder. Kassenkredite dienen den Kommunen dazu,

kurzfristige Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Betrachtet man die Entwicklung der Kassenkredite der Kommunen in den letzten zehn Jahren, so zeigt sich eine kontinuierliche Zunahme. Mit anderen Worten wurden die Kassenkredite von einem kurzfristigen zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument für die Kommunen.

Entwicklung der Kassenkredite*)

der Gemeinden und Gemeindeverbände 1996 bis 2005

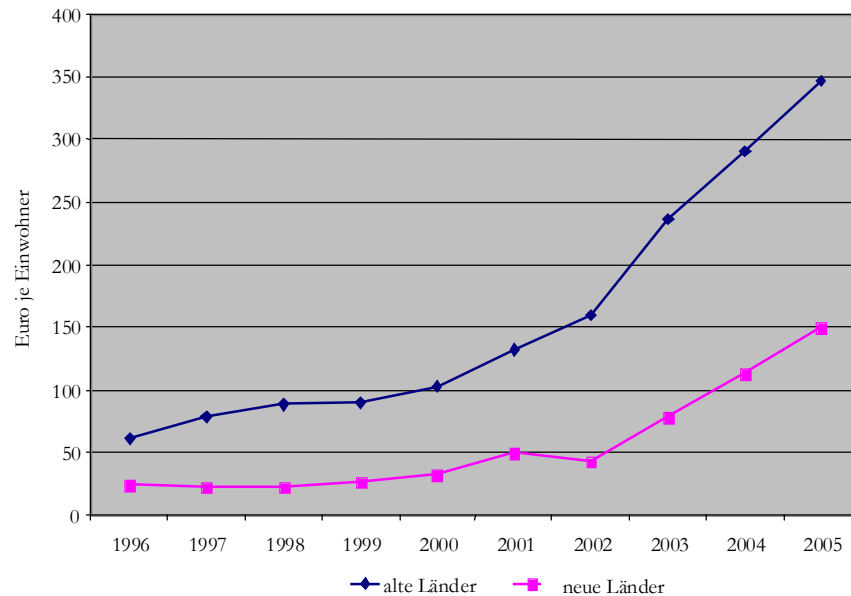


Abbildung 3: Entwicklung der Kassenkredite der Kommunen

(Quelle: BMF)

Ihr kontinuierlicher Anstieg während der letzten zehn Jahre zeigt eine massive Diskrepanz zwischen dem Anspruchsniveau kommunaler Daseinsvorsorge und den verfügbaren Ressourcen der Gemeinden an.

Inwiefern wird die Krise der Kommunalpolitik demographisiert?

Die Demographisierung der Kommunalpolitik wurde in der Soziologie unter dem Stichwort der schrumpfenden Städte bereits Mitte der 1980er Jahre betrieben. Die Krise der Kommunalpolitik stand hier im Kontext der Debatte um den Über-

gang von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft (Häußermann/Siebel 1987: 45ff.)². In diesem Kontext der Debatte wird die Bevölkerungsabnahme eher als Begleiterscheinung der De-Industrialisierung denn als eigenständige Ursache einer Krise der Kommunen gesehen.

Die Kontinuität der wissenschaftlichen Debatte ist insgesamt zweifelhaft. Geht man nach der Zahl der Publikationen, die das Stichwort »schrumpfende Stadt« enthalten, so zeigt sich, dass die Aufmerksamkeit dafür bis Mitte der 90er Jahre gering ist (0–2), zwischen 1996 und 2000 deutlich ansteigt (15) und zwischen 2001 und 2005 exponential anwächst (83).³ Der Anstieg der Publikationen zum Thema »schrumpfende Städte« markiert jedoch nicht nur eine sprunghafte Zunahme der Aufmerksamkeit, sondern mit der quantitativen Zunahme verschiebt sich auch der Fokus der Problematisierung.

Das Thema demographischer Wandel taucht in der wissenschaftlichen Debatte nunmehr als eigenständiger Erklärungsfaktor auf. Mit demographischem Wandel sind hier insbesondere die Makrophänomene Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung gemeint, die durch die demographischen Faktoren Fertilität, Mortalität und Migration beeinflusst werden.⁴

Gleichzeitig wird das Schrumpfungsthema insbesondere zu einem Problem Ostdeutschlands: Dies gilt sowohl für die Abwanderung aus Ostdeutschland (Mai 2004), als auch für den Geburtenknick (Niephaus 2003; Lechner 2001), der sich besonders deutlich in Ostdeutschland zeigt und schließlich auch für die Zunahme der Lebenserwartung, die neben der Schrumpfung vieler Städte zu einer zunehmenden Alterung der verbleibenden Bevölkerung führt (Mai 2005).

Wie ist die Krise der Kommunalpolitik aus demographischer Perspektive zu erklären?

Haushalt

Durch den Bevölkerungsrückgang kommt es voraussichtlich zu absolut sinkenden Einnahmen, weil die Einnahmen der Kommunen direkt an die Einwohnerzahl gekoppelt sind. Durch die Alterung der Bevölkerung kommt es tendenziell ebenfalls

2 Die Kommunalwissenschaft beschäftigt sich seit Ende der 1970er Jahre mit dem Thema, vgl. die Literaturhinweise unter <http://www.schrumpfende-stadt.de/literatur.htm> (11.09.2006).

3 Für die Recherche wurde die Suchmaschine <http://scholar.google.de> und das Stichwort »schrumpfende Stadt« verwendet (18.09.2006). Die Zählung erfolgte in Fünfjahresintervallen. Der Social Science Citation Index brachte keine Ergebnisse zu diesem Stichwort.

4 Das Problem der Überbevölkerung der Erde bleibt im aktuellen Bevölkerungsdiskurs der deutschen Massenmedien eher latent (vgl. dazu Hummel 2000; exemplarisch Gaschke 2006).

zu sinkenden Einnahmen, weil über 60jährige weniger Steuern bezahlen als die mittleren Altersgruppen.

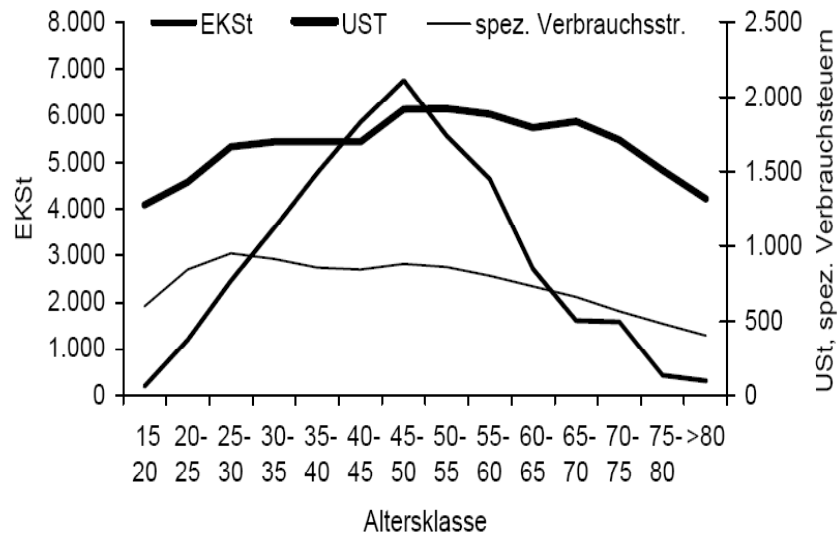


Abbildung 4: Einkommensrückgang durch Alterung. Altersprofil der Steuerzahlungen in Gesamtdeutschland (hochgerechnet auf das Jahr 2005) in Euro je Einwohner.

(Quelle: Seitz (2004) berechnet nach Angaben von Bach u.a. (2002))

Durch den Bevölkerungsrückgang kommt es voraussichtlich zu steigenden Ausgaben pro Kopf (vgl. für Norwegen Borge/Rattsø 1995). Der Begriff der Remanenzkosten sagt aus, dass die Ausgaben nicht in gleichem Maße angepasst werden können wie die Bevölkerung zurückgeht.

Durch die Alterung der Bevölkerung verschiebt sich die Nachfrage nach kommunalen Dienstleistungen. Etwa vom Bereich der Kinderbetreuung zum Bereich der Altenpflege. Diese Verschiebung der altersspezifischen Nachfrage birgt auch Einsparpotenziale auf der Ausgabenseite.

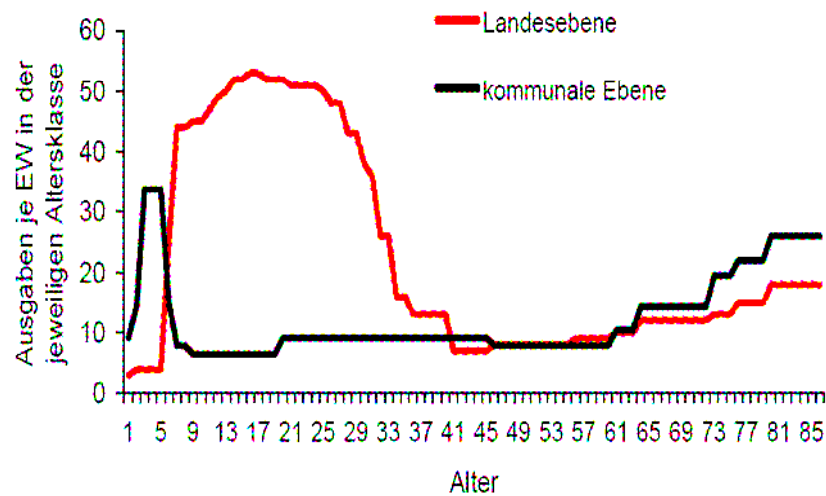


Abbildung 5: Altersstrukturkostenprofile nach staatlichen Ebenen. Stilisierte Darstellung der Ausgaben je Einwohner der betreffenden Altersklasse

(Quelle: Seitz (2004), Darstellung mit fiktiven Zahlenwerten)

Voraussetzung für ihre Realisierung ist eine Anpassung des Angebots an kommunalen Dienstleistungen. Werden die notwendigen Anpassungen mit den gegebenen Personalressourcen der Kommunen und unter den gegebenen Bedingungen eines internen Arbeitsmarktes des öffentlichen Sektors (Keller 1993) zu bewältigen sein?

Personal

Durch Frühverrentungsmaßnahmen und Personalabbau ist die Altersstruktur der kommunalen Belegschaften sehr homogen und besteht insbesondere aus Altersgruppen, die kurz vor der Verrentung stehen. Diese Struktur deutet nicht nur derzeitige Arbeitsmarktinflexibilitäten an, die eine Anpassung des Angebots erschweren, sondern lässt für die nächsten Jahre, das heißt ab etwa 2013, auch einen Fachkräftemangel der Kommunen erwarten (Fuchs/Söhnlein/Weber 2004; Lutz/Grünert 2001) vgl. Abbildung 6. Die Situation der Kommunen dürfte hinsichtlich der homogenen Altersstruktur der Belegschaften mit der Situation auf dem Arbeitsmarkt Ostdeutschlands insgesamt vergleichbar sein.

Ersatzbedarf und Nachwuchskohorten in Ostdeutschland 2002-2023

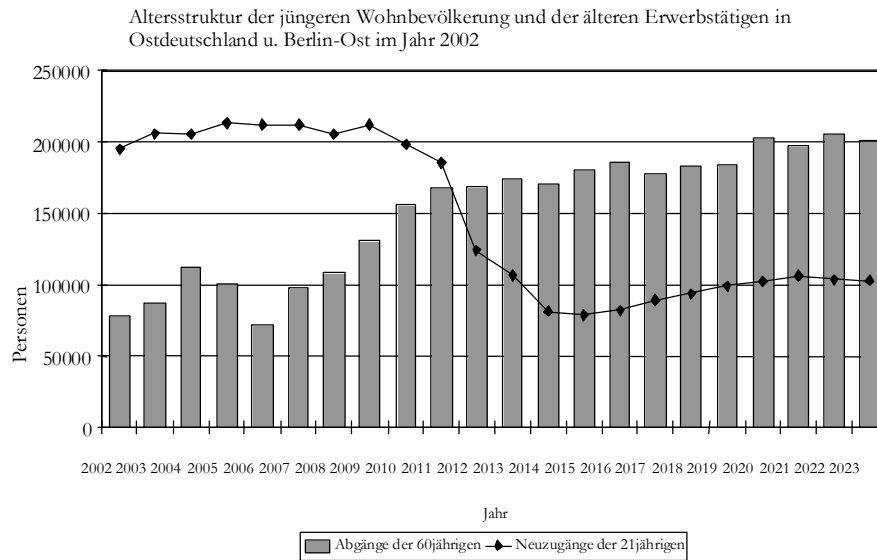


Abbildung 6: Ersatzbedarf und Nachwuchskohorten auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt

(Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, 2002, Zentrum für Sozialforschung Halle)

Wenn das Angebot nicht an die Verschiebung der faktischen Nachfrage nach kommunalen Dienstleistungen (etwa Altenpflege statt Kinderbetreuung) angepasst werden kann, sondern die Kommune das eingelebte Angebotsspektrum beibehält, so entspricht das einem steigenden Anspruchsniveau, das mit den vorhandenen Ressourcen nicht befriedigt werden kann.

Empirisch zeigt sich, dass Akteure der Kommunalpolitik den demographischen Wandel mehrheitlich als ein kommunales Problem wahrnehmen. Auf der Ebene der Problemwahrnehmung hat sich eine Demographisierung also durchgesetzt. Darauf verweisen sowohl Ergebnisse einer Bürgermeisterbefragung im Auftrag der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hradil/Jonda 2004; Sarcinelli/Stopper 2006)⁵ als auch die Bürgermeisterbefragung der Bertelsmann-Stiftung (2005).

5 Vgl. auch <http://www.stk.rlp.de/stk/index.jsp>, dortiger Link: Demographischer Wandel(16.10.2006).

Gemäß unserer 2. These (Problematisierung) gilt es nun zu prüfen, welche alternativen Problematisierungen der Krise der Kommunalpolitik bisher als praktisch nicht erfolgreich gelten können.

Problematisierungsalternative 1: Der Deutsche Städte- und Gemeindebund klagt seit Jahren über eine »strukturelle Schieflage« der Kommunalfinanzen (z.B. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2005). Hier wird also eine finanzwissenschaftliche Problematisierung betrieben. Die zur Lösung des Problems geforderte Gemeindefinanzreform, zu der 2003 bereits ein Gesetzentwurf der damaligen Bundesregierung vorlag, ist jedoch im Bundesrat gescheitert (Junkernheinrich 2003).

Problematisierungsalternative 2: Die Krise der Kommunalpolitik wird immer wieder auch als Folge einer stagnierenden Wirtschaftsentwicklung gedeutet. Damit wird eine wirtschaftswissenschaftliche Problematisierung betrieben. Die Bemühungen, neue Unternehmen in strukturschwachen Regionen anzusiedeln, waren bisher nicht von Erfolg gekrönt. Beispielhaft sei hier auf die gescheiterten Bemühungen Brandenburgs verwiesen die Neuansiedlung von Unternehmen durch Wirtschaftsförderung einzuwerben (Chipfabrik in Frankfurt/Oder, CargoLifter AG) (Schmid 2006). Mittlerweile konzentriert sich Brandenburg auf die Förderung so genannter Leuchttürme, was einem Eingeständnis der Wirkungslosigkeit gezielter Wirtschaftsförderung gleichkommt.

Alternative Problematisierungen der »Krise der Kommunen«, die alternativ zu einer Demographisierung verlaufen, sind im letzten Jahrzehnt praktisch nicht erfolgreich gewesen, was eine Verschiebung des Problemdiskurses begünstigte.

Um auch unsere 3. These (Problemlösung) zu prüfen, müssen wir definieren, was unter demographischen Interventionsansätzen zu verstehen ist. Als demographisch gelten jene Interventionsansätze, die auf die Beeinflussung der demographischen Faktoren Fertilität, Mortalität und Migration im Sinne eines Bevölkerungswachstums oder einer Bevölkerungsverjüngung zielen. Die wissenschaftliche Disziplin Demographie hat unter Rückgriff auf andere Disziplinen beispielsweise Empfehlungen zur Geburtenpolitik, zur Migrationspolitik formuliert und diskutiert Maßnahmen zur altersbedingten Rationierung der Gesundheitsversorgung.

Inwiefern stützen sich praxisrelevante Bewältigungsstrategien von Kommunen nun auf spezifisch demographisches Interventionswissen?

(1.) Best-Practice-Beispiele der Bertelsmann-Stiftung

Die einheitlichen Kriterien der Aufbereitung der Best-Practice-Beispiele auf der Internetseite der Bertelsmann-Stiftung⁶ suggerierten eine gewisse Geschlossenheit der dort aufgeführten Interventionsbeispiele.

Doch schon nach dem ersten Punkt, dem Demographie-Profil, das stark formalisiert und deutlich demographisch geprägt ist, beginnt eine Varianz, die die unterschiedliche Konstitution der Akteure als zentral für den Problemzuschnitt und die Interventionsform erscheinen lässt, statt einen spezifisch »demographischen« Lösungsansatz aufzuzeigen. Zusammengehalten wird das präsentierte Interventionswissen durch einen Strategieansatz, den Unternehmens- und Politikberater auch bei nicht-demographischen Problemen einsetzen. Analysiert man die Interventionsbeispiele auf wiederkehrende Muster, so zeigt sich, dass sie sich zumeist auf ein mehr oder weniger professionalisiertes Wissen zurückführen lassen, das die Kommunen auch vor der Demographisierung der Kommunalpolitik geprägt hat.

(2.) Experteninterviews im Rahmen des Teilprojektes »Demographischer Wandel und Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors« des DFG-Sonderforschungsbereiches 580

Dieser Eindruck wird auch durch von uns geführte Experteninterviews mit Intermediären der kommunalen Personalpolitik bestätigt. Wir untersuchen speziell den Bereich der kommunalen Personalpolitik, weil die Kommunen hier die größte Handlungsautonomie besitzen.

Die Interviews zeigen, dass die meisten Kommunen bemüht sind, Personalkapazitäten abzubauen. Die Form der Anpassungsmaßnahmen kann als spezifisch für den Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors gelten. Im Bereich der Kinderbetreuung wurden teilweise betriebsbedingte Kündigungen ausgesprochen. Insgesamt machen die meisten Verwaltungen jedoch von Altersteilzeitregelungen Gebrauch, um die Fluktuation zu beschleunigen. Das dominierende Mittel im Bereich der Kindereinrichtungen scheint derzeit jedoch die Vereinbarung so genannter Hausarbeitsverträge zu sein, die zu einer Absenkung der Wochenarbeitszeit führen.

Die Fruchtbarkeit des vorgestellten Modells der Demographisierung lässt sich am Beispiel der Demographisierung der Kommunalpolitik wie folgt zusammen-

6 1. Demographie-Profil, 2. Ausgangslage/Problemstellung, 3. Ziel, 4. Strategie, 5. Meilensteine, 6. Akteure, 7. Umsetzung, 8. Bürgerbeteiligung, 9. Finanzierung, 10. Erfolge, 11. Kontakt [http://www.demographiekonkret.aktion2050.de/Kommunen.15.0.html?&tx_jppageteaser_pi1\[backId\]=96](http://www.demographiekonkret.aktion2050.de/Kommunen.15.0.html?&tx_jppageteaser_pi1[backId]=96) (15.09.2006).

fassen: Die Kommunalpolitik befindet sich insofern in einer Krise, als ein inflationäres Anspruchsniveau kommunaler Daseinsvorsorge und mangelnde Ressourcen sich in dauerhaften Liquiditätsengpässen äußern. In dieser Situation definieren Bürgermeister den demographischen Wandel als Problem und äußern Handlungsabsichten. Die demographische Problematisierung hat sich gegen zwei alternative Problematisierungen durchgesetzt. Die Gemeindefinanzreform ist 2003 gescheitert, regionale Wirtschaftsförderung vermochte strukturschwache Regionen in der Vergangenheit wirtschaftlich nicht wieder zu beleben. Die Demographisierung der kommunalen Krise erfolgt zwar auf der Ebene der Problemanalyse (Problembewusstsein), auf der Ebene der Problemlösung werden jedoch praxisnahe (d.h. fachfremde) Lösungen entwickelt. Dem Modell der Demographisierung zufolge handelt es sich bei dem Beispiel »schrumpfende Städte« um eine unvollständige Demographisierung. Die Aussichten für die Demographie, sich als neue Leitprofession auf kommunaler Ebene zu etablieren, sind dementsprechend gering. Es bleibt jedoch eine empirisch spannende Frage, welche Bewältigungsstrategien kommunale Akteure entwickeln und inwiefern sich personalpolitische Bewältigungsstrategien als »responses« eignen, um auf demographische »challenges« zu antworten.

Literatur

- Abbott, Andrew (1988), *The System of Professions*, Chicago u.a..
- Abbott, Andrew (2001), *Chaos of disciplines*, Chicago.
- Albrecht, Günter, (1990), »Theorie sozialer Probleme im Widerstreit zwischen »objektivistischen« und »rekonstruktionistischen« Ansätzen«, *Soziale Probleme*, Jg. 1, H. 1, S. 5–20.
- Albrecht, Günter/Groenemeyer, Axel/Stallberg, Friedrich W., (Hg.) (1999), *Handbuch soziale Probleme*, Opladen.
- Bach, Stefan/Bork, Christhart/Krimmer, Pascal u.a., (2002), »Demographischer Wandel und Steueraufkommen: Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen«, *Materialien*, Nr. 20, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Berger, Peter A./Luckmann, Thomas (2001), *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt a.M.
- Bertelsmann Stiftung (2005), *Aktion Demographischer Wandel. Kommunen und Regionen im Demographischen Wandel – Bürgermeisterbefragung 2005. Langfassung der Auswertung mit allen Detailergebnissen*, Gütersloh.
- Borge, Lars-Erik/Rattso, Jørn (1995), »Demographic shift, relative costs and the allocation of local public consumption in Norway«, *Regional Science and Urban Economics*, Jg. 25, H. 6, S. 705–726.
- Cobb, Roger W./Elder, Charles D. (1972), *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, Baltimore.

- Deutscher Städte- und Gemeindebund, (2005), »Datenreport Kommunalfinanzen 2005. Fakten, Trends, Einschätzungen. Kommunalfinanzen in struktureller Schieflage«, *DStGB Dokumentation* Nr. 48.
- Elder, Glen H./Caspi, Avsholm, (1990), »Persönliche Entwicklung und sozialer Wandel. Die Entstehung der Lebensverlaufsforchung«, in: Mayer, Karl-Ulrich (Hg.), *Lebensverläufe und sozialer Wandel*, Opladen, S. 22–57.
- Esser, Hartmut, (1996), »Die Definition der Situation«, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 48, H. 1, S. 1–34.
- Fuchs, Johann/Söhnlein, Doris/Weber, Brigitte, (2004), »Konsequenzen des demographischen Wandels für den Arbeitsmarkt der Zukunft«, in: Frevel, Bernhard (Hg.), *Herausforderung demographischer Wandel*, Wiesbaden, S. 122–150.
- Gaschke, Susan (Redaktion) (2006), *Das kinderlose Land: wie die Demographie unser Leben verändert*, Hamburg.
- Haferkamp, Hans, (1987), »Theorie sozialer Probleme. Kritik der neueren nordamerikanischen Problemsoziologie«, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 39, S. 121–131.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1987), *Neue Urbanität*, Frankfurt am Main.
- Helle, Horst Jürgen (2001), *Theorie der symbolischen Interaktion*, Wiesbaden.
- Hradil, Stefan/Jonda, Bernadette, (2004), *Folgen des demographischen Wandels aus der Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger: Ergebnisbericht der Regionalstudie Mainz*, Institut für Soziologie der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Mainz.
- Hummel, Diana (2000), *Der Bevölkerungsdiskurs. Demographisches Wissen und politische Macht*, Opladen.
- Junkernheinrich, Martin, (2003), »Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible?«, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 72, H. 3, S. 423–443.
- Keller, Berndt (1993), *Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors*, Baden-Baden.
- Kitsuse, John I./Spector, Malcolm, (1973), »Toward a sociology of social problems: Social conditions, value-judgements and social problems«, *Social Problems*, Jg. 20, S. 407–419.
- Lechner, Michael, (2001), »The empirical analysis of East German fertility after unification: An update«, *European Journal of Population*, Jg. 17, S. 61–74.
- Lutz, Burkart/Grünert, Holle, (2001), »Beschäftigung und Arbeitsmarkt«, in: Bertram, Hans/Kollmorgen, Raj (Hg.), *Die Transformation Ostdeutschlands: Berichte zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern*, Opladen, S. 133–162.
- Mai, Ralf (2004), *Abwanderung aus Ostdeutschland: Strukturen und Milieus der Altersselektivität und ihre regionalpolitische Bedeutung*, Frankfurt a.M.
- Mai, Ralf, (2005), »Demographische Alterung in Deutschland: Die Entwicklung von 1871 bis 2050 und der Einfluss von Sterblichkeit und Zuwanderung auf die Alterung«, *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Jg. 30, H. 1, S. 43–80.
- Mead, George Herbert, (1987), »Eine pragmatische Theorie der Wahrheit«, in: (ders.), *Gesammelte Aufsätze*. Bd. 2, Frankfurt a.M., S. 185–210.
- Niephaus, Yasemin (2003), *Der Geburteneinbruch in Ostdeutschland nach 1990*, Opladen.
- Parsons, Talcott (1980), *Zur Theorie der Interaktionsmedien*, Opladen.
- Sarcinelli, Ulrich/Stopper, Jochen, (2006), »Demographischer Wandel und Kommunalpolitik«, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 21–22, S. 3–10.
- Schmid, Sandra, (2006), *Demographischer Wandel in Deutschland. Mehr als Sand und Kiefern. Der Kreis Teltow-Fläming in Brandenburg überrascht mit Wachstums-Spitzenwerten*, http://www.bpb.de/themen/Z3RVS7,0,Mehr_als_Sand_und_Kiefern.html (15.09.2006).

- Seitz, Helmut, (2004), *Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen*, Vortrag anlässlich der Veranstaltung ›Auswirkungen des demographischen Wandels auf Aufgaben und Struktur der öffentlichen Verwaltung‹ am ifo Institut, Niederlassung Dresden, 17. Juni 2004, http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/implikationen_demografie.pdf (22.06.2006).
- Stallberg, Friedrich W./Springer, Werner, (1983), »Soziale Probleme«: Zu ihrer Aktualität und Analyse«, in: Stallberg, Friedrich W./Springer, Werner (Hg.), *Soziale Probleme*, Darmstadt, S. 1–21.